

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2009 m. balandžio 23 d.¹

I — Įžanga

(toliau – Pagrindų direktyva dėl atliekų)
15 straipsnyje:

1. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas Teisingumo Teismo prašo paaiškinti, kiek atliekų teisės principas „teršėjas moka“ riboja valstybių narių diskreciją nustatant taisykles, pagal kurias turi būti paskirstytos komunalinių atliekų šalinimo išlaidos. Iš tikrųjų kelios viešbučių bendrovės ginčija joms nurodytas sumokėti atliekų šalinimo išlaidas manydamos, kad jos neproporcingos atliekų, susidarantių dėl jų veiklos, kiekiui.

„Pagal principą „teršėjas moka“, atliekų šalinimo išlaidas privalo padengti:

II — Teisinis pagrindas

- a) turėtojas, kurio atliekas tvarko atliekų surinkėjas arba įmonė, kaip numatyta 9 straipsnyje, ir (arba),

A — Pagrindų direktyva dėl atliekų

2. Principas „teršėjas moka“ įtvirtintas 2006 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/12/EB dėl atliekų²

- b) ankstesni turėtojai arba produkto, iš kurio atliekos atsirado, gamintojai.“

¹ — Originalo kalba: vokiečių.

² — OL L 114, p. 9.

3. Ši nuostata yra tapati 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų³, su visais pakeitimais kodifikuotos Direktyva 2006/12, 15 straipsniui. 20 straipsnyje reglamentuojamas perėjimas nuo ankstesnės prie naujosios direktyvos:

„Direktyva 75/442/EEB yra panaikinama nepažeidžiant valstybių narių įsipareigojimų, susijusių su direktyvų perkėlimo į vidaus teisę terminais, numatytais III priedo B dalyje.

Nuorodos į panaikintą direktyvą laikomos nuorodomis į šią direktyvą ir skaitomos pagal IV priede pateiktą atitikmenų lentelę.“

4. III priedo B dalyje nurodyti Direktyvos 75/442 ir ją keitusių direktyvų perkėlimo į vidaus teisę terminai.

5. Remiantis Direktyvos 2006/12 21 straipsniu, ši direktyva įsigaliojo dvidešimtą dieną po jos paskelbimo *Europos*

3 — OL L 194, p. 39, paskutinį kartą keista 2003 m. rugsėjo 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1882/2003, suderinančiu su Tarybos sprendimu 1999/468/EB nuostatas, susijusias su komitetais, padedančiais Komisijai naudotis savo įgyvendinimo įgaliojimais, nustatytais dokumentuose, priimtuose vadovaujantis EB sutarties 251 straipsnyje nustatyta tvarka (OL L 284, p. 1).

Sąjungos oficialiajame leidinyje, t. y. 2006 m. gegužės 17 dieną.

6. Tuo metu buvo priimta 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas⁴, kurioje numatyta, kad Pagrindų direktyva dėl atliekų panaikinama nuo 2010 m. gruodžio 12 dienos. Direktyvos 2008/98 14 straipsnyje įtvirtintos taisyklės dėl atliekų šalinimo išlaidų atitinka ankstesnėse direktyvose įtvirtintas taisykles, tačiau neapima visų ankstesnių produkto, kurį gaminant susidarė atliekos, gamintojų.

B — Italijos teisė

7. Toliau išdėstytas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo Italijos teisinės sistemos šioje srityje apibūdinimas.

8. Pagal šiuo metu galiojančią teisę, t. y. pagal Įstatyminio dekreto Nr. 507/1993⁵ 58 ir paskesnius straipsnius, už kietųjų komunalinių atliekų šalinimo paslaugą komunos turi nustatyti metinį mokestį. Šio mokesčio objektas yra naudojimas patalpomis ar

4 — OL L 312, p. 3.

5 — GURI, Nr. 288, paprastasis priedas Nr. 108, 1993 m. gruodžio 9 d., vėliau keletą kartų aiškiai pakeistas.

atviromis erdvėmis arba jų turėjimas komunos teritorijoje. Mokesčio dydis yra proporcingas apmokestinamajam plotui ir numatomo atliekų kiekio koeficientams, nustatytiems pagal pastato naudojimą.

III — Faktinės aplinkybės ir prejudicinis klausimas

9. Šis reglamentavimas turi būti pakeistas tarifine sistema, kurios pagrindai pirmiausia buvo numatyti Įstatyminio dekreto Nr. 22/1997⁶ 49 straipsnyje ir įtvirtinti Įstatyminio dekreto Nr. 158/2006⁷ 238 straipsnyje. Šios sistemos detalės patikslintos Respublikos Prezidento dekrete Nr. 158/1999⁸. Tarifą sudaro fiksuota suma, skirta padengti esmines su paslauga susijusias išlaidas, kuri nustatyta remiantis naudojamų ar turimų pastatų plotu, ir kintanti suma, proporcinga perduotų atliekų kiekiui.

10. Tarfinės sistemos taikymas buvo nuolat atidėliojamas, visų pirma Įstatymo Nr. 296/2006 1 straipsnio 184 dalimi.

11. Skirtingos Neapolio *Comune di Casoria* viešbučių bendrovės ginčija mokesčio, kurį jos turi sumokėti už atliekų šalinimą, apskaičiavimo tvarką. 2006 m. šis viešbučiams nustatytas mokestis aštuonis kartus viršijo panašioms privatiems gyvenamiesiems būstams nustatytą mokestį, o 2007 m. šio mokesčio suma buvo didesnė devynis kartus.

12. Ieškovės nurodo, kad viešbučių bendrovėms taikomas tarifas neproporcingai didelis, palyginti su tuo, kuris taikomas privatiems gyvenamiesiems būstams, ir apskaičiuojamas pagal jų ekonominį pajėgumą, o ne pagal galinčių susidaryti atliekų kiekį, neatsižvelgiant į kambarių užimtumo procentą, į tai, ar teikiamos maitinimo paslaugos, į veiklos sezoniskumą bei tarnybinių patalpų, kuriose negyvenama, plotą.

13. Taigi *Tribunale amministrativo regionale della Campania* (Italija) pateikė Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar su Direktyvos 2006/12 15 straipsniu ir principu „teršėjas moka“ suderinamos nacionalinės nuostatos, įtvirtintos Įstatyminio dekreto Nr. 507/1993 58 ir paskesniuose straipsniuose, ir pereinamojo laikotarpio

6 — GURI, Nr. 38, paprastasis priedas Nr. 33, 1997 m. vasario 15 diena.

7 — GURI, Nr. 88, paprastasis priedas Nr. 96, 2006 m. balandžio 14 diena.

8 — GURI, Nr. 129, paprastasis priedas Nr. 107, 1999 m. birželio 4 diena.

nuostatos, kurios pratęsė jų galiojimą ir kurios išsaugo mokestinės sistemos, skirtos su atliekų šalinimo paslauga susijusioms išlaidoms padengti, galiojimą ir atideda tarifinės sistemos, pagal kurią su paslauga susijusias išlaidas padengia asmenys, dėl kurių veiklos susidarė atliekos ir kurie jas perduoda, įvedimą?“

14. Teisingumo Teismui pastabas pateikė *Comune di Casoria*, Italijos Respublika ir Europos Bendrijų Komisija. Žodinės proceso dalies nebuvo.

IV — Teisinis vertinimas

A — Prašymo priimtinumai ir aiškinimas

15. *Comune di Casoria* ir Italijos vyriausybė teisingai nurodo, kad per procesą, pradėtą pagal EB 234 straipsnį, Teisingumo Teismas negali spręsti dėl nacionalinės priemonės atitikties Bendrijos teisei. Vis dėlto jis gali pateikti Bendrijos teisės aiškinimo gaires, kurios nacionaliniam teismui padėtų įvertinti

šią atitiktį, kad jis galėtų priimti sprendimą nagrinėjamoje byloje⁹.

16. Iš pirmo žvilgsnio prašymu priimti prejudicinį sprendimą keliamas klausimas, ar principas „teršėjas moka“ prieštarauja tam, kad atliekų šalinimo išlaidos būtų padengiamos mokesčiais. Iš tikrųjų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori sužinoti, ar mokestinė sistema turi būti pakeista tarifine sistema.

17. Nebūtina paaiškinti, kaip šios sistemos Italijos teisėje apibrėžiamos konkrečiai. Pagrindiniuose procesuose iš esmės norima sužinoti, kiek atliekų gamintojas gali reikauti, kad sumos, kurias jis turi sumokėti už atliekų šalinimą, būtų proporcingos pastarųjų kiekiui, o ne jo įmonės ekonominiam pajėgumui.

18. Šiuo atveju lemiamas dviejų išlaidų paskirstymo sistemų skirtumas yra toks: pagal iki šiol dar netaikytą naująją Italijos

⁹ — Žr. 1997 m. sausio 16 d. Sprendimą *LISSA n° 47 di Biella* (C-134/95, Rink. p. I-195, 17 punktas); 1998 m. balandžio 30 d. Sprendimą *Sodiprem ir kt.* (C-37/96 ir C-38/96, Rink. p. I-2039, 22 punktas); 2000 m. spalio 3 d. Sprendimą *Échivrolles Distribution* (C-9/99, Rink. p. I-8207, 15 ir paskesni punktai); 2006 m. birželio 8 d. Sprendimą *WWF Italia ir kt.* (C-60/05, Rink. p. I-5083, 18 punktas) ir 2008 m. gegužės 22 d. Sprendimą *Citiworks* (C-439/06, Rink. p. I-3913, 21 punktas).

atliekų šalinimo tarifinę sistemą mokėtina suma aiškiau nei pagal šiuo metu galiojančią mokesčio už atliekas sistemą nustatoma remiantis susidariusių atliekų kiekiu.

B — *Pagrindų direktyvos dėl atliekų taikymas laiko atžvilgiu*

19. Taigi prejudicinį klausimą reikia suprasti taip, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo patikslinti, ar Pagrindų direktyvos dėl atliekų 15 straipsnis draudžia tokias teisės nuostatas, pagal kurias mokesčio už atliekų šalinimą suma apskaičiuojama remiantis atliekų gamintojo naudojamų patalpų plotu ir ekonominiu pajėgumu, o ne faktiškai susidariusių atliekų kiekiu.

21. *Comune di Casoria* mano, kad Pagrindų direktyva dėl atliekų dar netaikytina pagrindinėms byloms, susijusioms su 2006 ir 2007 m., nes perkėlimo į vidaus teisę terminas baigėsi tik 2008 metais.

22. Terminas perkelti Pagrindų direktyvą dėl atliekų į vidaus teisę nenumatytas. Pagal jos 20 straipsnio 1 dalį Direktyva 75/442 panaikinama, o iš šio straipsnio 2 dalies aiškiai matyti, kad Pagrindų direktyvos dėl atliekų nuostatos ją pakeis pagal IV priede pateiktą atitikmenų lentelę.

20. Kadangi iš to išplaukia pakankamai aiški prejudicinio klausimo reikšmė, prašymas, priešingai nei nurodo Italijos vyriausybė, nėra nepriimtinas dėl nepakankamo motyvavimo¹⁰.

23. Tačiau Pagrindų direktyva dėl atliekų nepakeitė teisinės situacijos, nes ji tik patikslino bendrai taikytinas nuostatas¹¹. Taigi įsigaliodama naujoji Pagrindų direktyva dėl atliekų formaliai pakeičia iki tol galiojusias nuostatas ir todėl turi būti taikoma.

10 — Žr. 2007 m. balandžio 19 d. Sprendimą *Asemfó* (C-295/05, Rink. p. I-2999, 32 ir paskesni punktai); 2007 m. birželio 28 d. Sprendimą *Dell'Orto* (C-467/05, Rink. p. I-5557, 41 ir paskesni punktai) ir 2009 m. kovo 10 d. Sprendimą *Heinrich* (C-345/06, Rink. p. I-1659, 30 ir paskesni punktai).

11 — Žr. Pagrindų direktyvos dėl atliekų pirmą konstatuojamąją dalį.

24. Šiuo atveju nebūtina nustatyti, ar taikytinų nuostatų klausimas turėtų būti vertinamas skirtingai, jeigu panaikintos direktyvos turinys būtų buvęs realiai pakeistas. Bet kuriuo atveju nagrinėjamo principo „teršėjas moka“ turinys nepasikeitė.

27. Taigi Pagrindų direktyvos dėl atliekų 15 straipsniu suteikiama tam tikra pasirinkimo laisvė tam, kas turi padengti atliekų šalinimo išlaidas. Nuostatos tekste nurodomi, tačiau galutinai neapibrėžiami asmenys, kuriems gali būti nurodyta tai padaryti. Valstybės narės gali pasirinkti direktyvos perkėlimo į vidaus teisę formą ir priemones.

C — Dėl Pagrindų direktyvos dėl atliekų 15 straipsnio

25. Pagrindų direktyvos dėl atliekų 15 straipsnis reglamentuoja atliekų šalinimo išlaidų padengimą. Remiantis šio straipsnio pirmąja įtrauka, pagal principą „teršėjas moka“ jas privalo padengti turėtojas, kurio atliekas tvarko atliekų surinkėjas arba įmonė. Antroje įtraukoje nurodyti ankstesni turėtojai arba produkto, iš kurio atliekos atsirado, gamintojai.

28. Šiuo atveju reikia atsižvelgti tik į atliekų turėtoją, kurio atliekas tvarko atliekų surinkėjas arba įmonė. Klausimas, kiek produkto, iš kurio atliekos atsirado, gamintojams gali būti nurodyta padengti atliekų šalinimo išlaidas, šiuo atveju nėra svarbus¹³.

26. Pagal EB 249 straipsnį valstybės narės, kurioms skirta Direktyva 75/442, turėdamos teisę pasirinkti jos įgyvendinimo formą ir būdus, yra įpareigosotos pasiekti rezultatą finansinės atsakomybės už išlaidas, susijusias su atliekų šalinimu, atžvilgiu. Todėl jos turi įsitikinti, kad jų nacionalinė teisė leidžia šias išlaidas priskirti ankstesniems turėtojams arba produkto, iš kurio atliekos atsirado, gamintojui¹².

29. Tačiau išlieka klausimas, ar Pagrindų direktyvos dėl atliekų 15 straipsnio pagrindinis principas, t. y. principas „teršėjas moka“, leidžia apskaičiuoti už atliekų šalinimą mokėtinas sumas remiantis atliekų gamintojo naudojamų patalpų plotu ir ekonominiu pajėgumu, neatsižvelgiant į realų susidariusių atliekų kiekį.

12 — 2008 m. birželio 24 d. Sprendimas *Commune de Mesquer* (C-188/07, Rink. p. I-4501, 80 punktas).

13 — Žr. šiuo klausimu išvadą, kurią 2008 m. kovo 13 d. pateikiau byloje *Commune de Mesquer* (122 ir paskesni punktai).

1. Principo „teršėjas moka“ esmė

tretiesiems asmenis, ypač visuomenei, ir nepamiršamos, bet priskiriamos už taršą atsakingiems asmenims¹⁶.

30. Remiantis EB 174 straipsnio 2 dalimi, principas „teršėjas moka“ yra vienas pagrindinių Bendrijos aplinkos politikos principų. Pagal jį teršėjas padengia teršalų šalinimo išlaidas.

31. Principas „teršėjas moka“ ypač svarbus aplinkos apsaugos srityje todėl, kad šiuo principu teršėjai skatinami išvengti taršos¹⁴. Jeigu šis principas, kaip Pagrindų direktyvos dėl atliekų 15 straipsnyje, įgyvendinamas ne aplinką teršiančios veiklos draudimu, bet finansavimo sistema, teršėjas gali nuspręsti nutraukti teršiančią veiklą, ją sumažinti arba padengti teršalų pašalinimo išlaidas¹⁵.

32. Be to, principu „teršėjas moka“ siekiama teisingai paskirstyti dėl aplinkos taršos patirtas išlaidas. Šios išlaidos neužkraunamos

33. Būtent dėl šios priežasties Teisingumo Teismas nusprendė, kad principas „teršėjas moka“ yra proporcingumo principo išraiška¹⁷. Būtų neproporcinga nurodyti padengti atliekų šalinimo išlaidas tam, kuris nėra atliekų gamintojas. Principas „teršėjas moka“, kaip išlaidų paskirstymo principas, sukonkretina vienodo požūrio principą, dar vadinamą nediskriminavimo principu, kuris reikalauja, jog panašios situacijos nebūtų vertinamos skirtingai, o skirtingos situacijos – vienodai, jei toks vertinimas negali būti objektyviai pagrįstas¹⁸. Remiantis principu „teršėjas moka“, lemiamas kriterijus palyginti ir galbūt pateisinti pareigą mokėti už atliekų šalinimą yra prisidėjimas prie taršos. Toks šio principo aiškinimas užtikrina ir sąžiningą konkurenciją tuo atveju, kai šis principas įmonėms taikomas nuosekliai ir vienodai¹⁹.

14 — Žr. 1975 m. kovo 3 d. Tarybos rekomendacijos 75/436/Euratomas, EAPB, EEB dėl išlaidų paskirstymo ir valdžios institucijų veiksmų aplinkos apsaugos srityje (OL L 194, p. 94) priedo 1 punktą.

15 — Žr. Rekomendacijos 75/436 (minėtos 14 išnašoje) priedo 4 punkto b papunktį.

16 — 2002 m. balandžio 30 d. generalinio advokato F. Jacobs išvados, pateiktos byloje *GEMO* (C-126/01, Rink. 2003, p. I-13769, 60 punktas). Taip pat žr. Rekomendacijos 75/436 (minėtos 14 išnašoje) priedo 2 punktą.

17 — 1999 m. balandžio 29 d. Sprendimas *Standley ir kt.* (C-293/97, Rink. p. I-2603, 52 punktas).

18 — 2000 m. balandžio 13 d. Sprendimas *Karlsson ir kt.* (C-292/97, Rink. p. I-2737, 39 punktas); 2006 m. sausio 10 d. Sprendimas *IATA ir ELFAA* (C-344/04, Rink. p. I-403, 95 punktas); 2006 m. rugsėjo 12 d. Sprendimas *Eman ir Sevinger* (C-300/04, Rink. p. I-8055, 57 punktas) ir 2007 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Lindorfer prieš Tarybą* (C-227/04 P, Rink. p. I-6767, 63 punktas).

19 — 2003 m. birželio 19 d. Sprendimas *Mayer Parry Recycling* (C-444/00, Rink. p. I-6163, 79 punktas). Taip pat žr. Rekomendacijos 75/436 (minėtos 14 išnašoje) 1 punktą.

34. Dėl šios priežasties Teisingumo Teismas mano, kad su principu „teršėjas moka“ būtų nesuderinama tai, jeigu tokie asmenys, dėl kurių susidarė atliekos, galėtų išvengti Pagrindų direktyvoje dėl atliekų numatytų finansinių pareigų²⁰; ir kad niekas neturi būti įpareigotas padengti išlaidas, susijusias su teršalų, prie kurių susidarymo jis neprisidėjo, šalinimu²¹. Nors pastarąją nuomonę Teisingumo Teismas iš pradžių išreiškė vandens taršos atžvilgiu, ji gali būti taikoma ir atliekų šalinimo atžvilgiu.

35. Iš to darau išvadą, kad neturi būti nurodoma padengti dėl kitų asmenų veiklos susidariusių atliekų šalinimo išlaidas²², nes taip kiti atliekų gamintojai būtų atleisti nuo pareigos, kuri jiems tenka pagal principą „teršėjas moka“.

36. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, principo „teršėjas moka“ negalima laikyti konkrečia išlaidų paskirstymo taisykle, kuri tam tikra prasme atitinka priežastingumo kriterijų pagal deliktinės atsakomybės teisę²³.

20 — Sprendimas *Commune de Mesquer* (minėtas 12 išnašoje, 72 punktą).

21 — Sprendimas *Standley ir kt.* (minėtas 17 išnašoje, 51 punktą).

22 — Žr. išvadą, kurią pateikia byloje *Mesquer* (minėta išnašoje 13, 120 punktą).

23 — Tokia buvo pradinė situacija 2004 m. rugsėjo 7 d. Sprendime *Van de Walle ir kt.* (C-1/03, Rink. p. I-7613, 54 ir paskesni punktai) ir sprendime *Commune de Mesquer* (minėtas 12 išnašoje, 69 ir paskesni punktai); kalbama apie nurodymą tam tikriems teršėjams padengti išlaidas, patirtas dėl su avarijomis susijusios taršos.

2. Dėl komunalinių atliekų šalinimo išlaidų sistemos

37. Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad principu „teršėjas moka“ sudaroma kliūtis taikyti ginčijamą atliekų šalinimo išlaidų paskirstymo sistemą, nes mokesčio suma nebūtinai atitinka realias dėl apmokestinamojo asmens veiklos susidariusių atliekų surinkimo ir šalinimo išlaidas. Kad būtų galima nustatyti komunalinių atliekų šalinimo išlaidų paskirstymo sistemą, tiksliai atitinkančią atliekų kiekį, reiktų registruoti pristatytas atliekas bei dėl to patirtas išlaidas ir nurodyti atliekų gamintojui jas padengti. Skatinimas išvengti atliekų susidarymo sąlygiškai efektyvus tuo atveju, jei bet koks kiekio sumažinimas leidžia sumažinti išlaidas.

38. Tačiau kyla klausimas, ar tikslaus išlaidų apskaičiavimo modelis turi būti taikomas komunalinių atliekų šalinimo atveju.

39. Komunalinės atliekos yra numatoma šiuolaikinio gyvenimo būdo pasekmė. Paprastai jos susidaro dėl didelio galutinių vartotojų ir mažų įmonių skaičiaus vykdomos veiklos. Kiekvienu konkrečiu atveju patirtos išlaidos paprastai yra ribotos. Todėl komunalinių atliekų šalinimas yra „masinis reikalas“. Ši aplinkybė pateisina tai, kad turi būti apmokėtos ne tiksliai apskaičiuotos, bet pagal tarifinę sistemą paskirstytos išlaidos.

40. Be to, dėl tikslaus išlaidų apskaičiavimo didėja darbo apimtys, o paskirstant išlaidas darbo apimtys akivaizdžiai mažesnės, jeigu, pavyzdžiui, tik surenkami gatvės pakraštyje palikti šiukšlių maišai, o kiekvienas gyventojas už tai sumoka vienodą mokesť. Labai tikėtina, kad tikslaus atliekų kiekio kontrolė pareikalautų papildomų investicijų ir lemtų didesnes eksploatacijos išlaidas.

41. Tam tikros šiek tiek brangesnės sistemos didžiąja dalimi yra orientuotos į atliekų kiekį. Taip yra tuo atveju, kai, pavyzdžiui, už mokesť vartotojams duodami specialūs šiukšlių maišai arba standartiniai konteineriai. Dar labiau išvystytose sistemose susidariusios atliekos pasveriamos surinkimo momentu, o į svorį atsižvelgiama apskaičiuojant mokėtiną sumą.

42. Galima būtų atsižvelgti netgi į atliekų sudėtį, tačiau dėl to dar labiau padidėtų darbo apimtys, nes reikėtų naudoti specialius matavimo prietaisus arba vizualiai patikrinti atliekas. Be to, dėl išsamios komunalinių atliekų sudėties analizės būtų pažeista atliekų gamintojų teisė į privatų gyvenimą, nes remiantis atliekų pobūdžiu būtų galima daryti išvadas apie jų gyvenimo būdą.

43. Papildomų sunkumų tiksliai paskirstant atliekų šalinimo išlaidas kiltų daugiabučių namų arba kompleksų, kuriuos sudaro keli namų ūkiai, atveju. Jeigu privačių gyvenamųjų namų atveju viešam surinkimui perduodamos tik vieno namų ūkio atliekos, daugiabučių namų atliekos paprastai surenkamos bendrai. Atskiras atliekų kiekio apskaičiavimas pareikalautų papildomų daugiabučio namo administravimo išlaidų.

44. Kaip teisingai nurodė Komisija, tokiomis aplinkybėmis reikia atsižvelgti ir į tai, kad dėl stipraus skatinimo mažinti pristatomų atliekų kiekį atliekos gali būti šalinamos neteisėtai. Atliekų gamintojai galėtų bandyti jomis atsikratyti neteisėtai naudodamiesi kitų asmenų atliekų surinkimo sistemomis (pavyzdžiui, naudodamiesi kaimynų konteineriais arba viešomis šiukšliadėžėmis) arba blogiausiai atveju palikdami jas gamtoje²⁴.

45. Pagaliau nereikia pamiršti, kad komunalinių atliekų šalinimas reikalauja atliekų surinkimo ir šalinimo sistemos parengimo.

24 — Ši rizika pasireiškia kitaip nei taršos atvejais, dėl kurių buvo priimti sprendimai *Van de Walle* (minėtas 23 išnašoje) ir *Commune de Mesquer* (minėtas 12 išnašoje).

46. Net jeigu atliekų gamintojai atliekas utilizuoja patys, pavyzdžiui, jas kompostuoja, iš principo jie nėra suinteresuoti ir neturi galimybių visas savo atliekas tinkamai pašalinti. Daugelyje gyvenviečių susidaro labai didelis kiekis komunalinių atliekų. Kiltų didelė aplinkosaugos problema, jeigu jos nebūtų reguliariai surenkamos ir greitai bei tinkamai utilizuojamos arba šalinamos.

47. Dėl šios priežasties Pagrindų direktyvos dėl atliekų 5 straipsnis įpareigoja valstybes nares imtis priemonių sudaryti (ir prižiūrėti) integruotą ir tolygų atliekų šalinimo tinklą naudojant geriausias prieinamas technologijas, nereikalaujančias pernelyg didelių išlaidų. Toks tinklas yra tinkamas, jei yra pajėgus priimti numatomus atliekų kiekius.

48. Taip atsiranda būtinybė įtvirtinti atliekų surinkimo sistemą. Nors Pagrindų direktyva dėl atliekų tokio įtvirtinimo aiškiai nereikalauja, praktiniu požiūriu tokios sistemos įtvirtinimas turėtų būti neišvengiamas.

49. Atliekų šalinimo įrenginių ir surinkimo sistemos įrengimo ir priežiūros išlaidos nėra tiesiogiai susijusios su faktiškai susidarančių

atliekų kiekiu. Jeigu atliekų kiekis smarkiai sumažėja, o esami įrenginiai turi būti ir toliau finansuojami, išlaidos gali visiškai neatitikti susidariusių atliekų kiekio.

50. Tokia sistema yra palanki privatiems asmenims, net jeigu dėl jų veiklos susidaro tik nedidelis šalintinių atliekų kiekis arba jų nesusidaro, nes jie žino, kad jeigu atliekų susidarytų, jie galėtų jomis atsikratyti naudodamiesi tinklu. Vien ši galimybė gali pateisinti tam tikrą prisidėjimą prie atliekų šalinimo išlaidų. Dėl šios priežasties išlaidų paskirstymo sistemos, grindžiamos faktiškai susidariusių atliekų kiekiu, dažnai numato bazinį mokestį, kuris suteikia galimybę naudotis atliekų šalinimo sistema. Tokie finansavimo modeliai naudojami ir kitų su tinklu susijusių paslaugų atžvilgiu, nors ir juose gali pasitaikyti tarifų be bazinio mokesčio.

51. Taigi apibendrinant reikia konstatuoti, kad gali būti priežasčių negrįsti komunalinių atliekų šalinimo išlaidų paskirstymo sistemos tiksliau išlaidų, patirtų dėl kiekvieno atliekų gamintojo, apskaičiavimu.

3. Dėl lankstumo taikant principą „teršėjas moka“

laikomas kolektyvinės atsakomybės išraiška, kaip Teisingumo Teismas tai pripažino naftos išsiliejimo į jūrą atveju²⁶.

52. Vis dėlto kyla klausimas, ar pagal Pagrindų direktyvos dėl atliekų 15 straipsnį taikytinas principas „teršėjas moka“ leidžia atsižvelgti į šias priežastis.

53. Teisingumo Teismas leidžia suprasti, kad įgyvendinant principą „teršėjas moka“ egzistuoja tam tikras lankstumas. Pareigų padengti išlaidas jis iš dalies susiejo ne su pačių atliekų susidarymu, bet su aplinkybe, kad atliekų gamintojas *prisidėjo* prie atliekų susidarymo arba taršos²⁵.

54. Tai reiškia, kad reikalaujamas ne tikslus išlaidų apskaičiavimas, bet narystė kolektyviai už aplinkos taršą atsakingoje grupėje. Tai akivaizdžiai atitinka principą „teršėjas moka“, jeigu nustatyta, kad visi grupės nariai prisidėjo prie taršos, tačiau neįmanoma tiksliai nustatyti atitinkamo atskiro prisidėjimo ir dėl jo patirtų išlaidų. Būtent dėl tos pačios priežasties su visais grupės nariais susijusios rizikos kolektyvinis užtikrinimas gali būti

55. Proporcingumo principas yra, mano nuomone, principo „teršėjas moka“ dar lankstesnio įgyvendinimo teisinis pagrindas. Jis yra vienas iš bendrųjų Bendrijos teisės principų²⁷, kurių valstybės narės turi laikytis perkeldamos ir taikydamos Bendrijos teisę²⁸.

56. Proporcingumo principas reikalauja, kad Bendrijos institucijų aktai neviršytų to, kas tinkama ir būtina nagrinėjamų teisės aktų

25 — Sprendimai *Standley* (minėtas 17 išnašoje) ir *Commune de Mesquer* (minėtas 12 išnašoje).

26 — Sprendimas *Commune de Mesquer* (minėtas 12 išnašoje, 81 punktas).

27 — 1970 m. gruodžio 17 d. Sprendimas *Köster, Beroldt & Co.* (25/70, Rink. p. 1161, 21 ir paskesni punktai); 1987 m. lapkričio 18 d. Sprendimas *Matzena ir kt.* (137/85, Rink. p. 4587, 15 punktas); 1990 m. lapkričio 13 d. Sprendimas *Fedesa ir kt.* (C-331/88, Rink. p. I-4023, 13 punktas); 2006 m. rugsėjo 7 d. Sprendimas *Ispanija prieš Tarybą* (C-310/04, Rink. p. I-7285, 97 punktas) ir 2008 m. sausio 17 d. Sprendimas *Viamex Agrar Handel* (C-37/06 ir C-58/06, Rink. p. I-69, 33 punktas).

28 — 1994 m. kovo 24 d. Sprendimas *Bostock* (C-2/92, Rink. p. I-955, 16 punktas); 2000 m. gegužės 18 d. Sprendimas *Rombi ir Arkopharma* (C-107/97, Rink. p. I-3367, 65 punktas); 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimas *Lindqvist* (C-101/01, Rink. p. I-12971, 87 punktas); 2006 m. birželio 27 d. Sprendimas *Parlamentas prieš Tarybą* (C-540/03, Rink. p. I-5769, 105 punktas) ir 2007 m. birželio 26 d. Sprendimas *Ordre des barreaux francophones et germanophone ir kt.* (C-305/05, Rink. p. I-5305, 28 punktas). Dėl proporcingumo principo privalomumo nacionalinės teisės nuostatomis dėl Šeštosios PVM direktyvos įgyvendinimo ir papildymo žr. 1997 m. gruodžio 18 d. Sprendimą *Molenheide ir kt.* (C-286/94, C-340/95, C-401/95 ir C-47/96, Rink. p. I-7281, 48 punktas) ir 2008 m. liepos 10 d. Sprendimą *Sosnowska* (C-25/07, Rink. p. I-5129, 23 punktas).

teisėtiems tikslams pasiekti, todėl, kai galima rinktis iš kelių tinkamų priemonių, reikia taikyti mažiausia suvaržančią, o sukelti nepatogumai neturi būti neproporcingi nurodytiems tikslams²⁹.

57. Įgyvendindamos principą „teršėjas moka“, valstybės narės turi įvertinti skirtingų reglamentavimo galimybių privalumus ir trūkumus. Šiuo tikslu jos gali ir turi atsižvelgti į pirmiau mano išdėstytus paaiškinimus. Šio įvertinimo rezultatas labai priklauso nuo tokių ypatybių, kaip antai geografinės sąlygos, gyvenvietės rūšis, jau egzistuojančios atliekų surinkimo ir šalinimo sistemos išsivystymo lygis arba rizikos, kad atliekos bus neteisėtai paliktos gamtoje, įvertinimas. Jos taip pat turi išsiaiškinti, ar tikslesnis individualių išlaidų nustatymas leistų tikėtis akivaizdžių išlaidų skirtumų praktikoje arba ar, nepaisant griežtos atliekų kiekio kontrolės, individualūs gamintojai turėtų mokėti tiek pat, kiek iki tol ar net daugiau dėl padidėjusių šios kontrolės išlaidų.

58. Taigi svarstymui reikalingi kompleksiniai, prognozėmis pagrįsti sprendimai. Šiuo

29 — Šiuo klausimu žr. 27 išnašoje minėtų sprendimų *Köster, Berodt & Co.* 28 ir 32 punktus; *Fedesa ir kt.* 13 punktą ir *Viamex Agrar Handel* 35 punktą bei 1989 m. liepos 11 d. Sprendimą *Schröder HS Kraftfutter* (265/87, Rink. p. 2237, 21 punktą) ir 2001 m. liepos 12 d. Sprendimą *Jippes ir kt.* (C-189/01, Rink. p. I-5689, 81 punktą).

atžvilgiu valstybės narės turi didelę veikimo laisvę (diskreciją)³⁰. Vis dėlto būtų netikslu tvirtinti, kaip tai daro Italijos vyriausybė ir *Comune di Casoria*, jog Pagrindų direktyvos dėl atliekų 15 straipsnis yra per daug netikslus, kad privatūs asmenys galėtų remtis jo pažeidimu. Žinoma, dėl didelės valstybių narių diskrecijos toks pažeidimas mažai tikėtinas, tačiau jeigu kompetentingos valdžios institucijos viršija tą diskreciją, privatus asmuo gali remtis šiuo Bendrijos teisės pažeidimu.

59. Esminis kriterijus, kurį reikia taikyti norint konstatuoti tokį pažeidimą, yra susijęs su klausimu, ar kompetentingos valdžios institucijos aiškiai pažeidė principo „teršėjas moka“ reikalavimus. Kompleksiniu vertinimu paprastai gali būti abejojama tik nesant tinkamo pagrindo³¹. Tačiau kadangi kalbama apie principo „teršėjas moka“ įgyvendinimą, bet kokio pagrįsto paaiškinimo nepakanka, nes reikia nustatyti, ar situacijai būdingas pagrįstas ryšys su atliekų gamintojo prisidėjimu prie atliekų susidarymo.

30 — Šiuo klausimu žr. 2003 m. rugsėjo 11 d. Sprendimą *Steinicke* (C-77/02, Rink. p. I-9027, 61 punktą) ir 2005 m. lapkričio 22 d. Sprendimą *Mangold* (C-144/04, Rink. p. I-9981, 63 punktą), kurie susiję su užimtumo politikos tikslais, bei mano išvadą, pateiktą byloje *Commune de Mesquer* (minėta 13 išnašoje, 125 punktą).

31 — Dėl kompleksinių Bendrijos teisės aktų leidėjo vertinimų žr. išvadą, kurią 2009 m. kovo 10 d. pateikiau šiuo metu nagrinėjamoje byloje *S.P.C.M. ir kt.* (C-558/07, 77 punktą ir susijusios išnašos).

60. Tuo remiantis reikia peržiūrėti ginčijamą Italijos išlaidų paskirstymo sistemą.

4. Dėl patalpų plotų naudojimo kaip paskirstymo veiksnio

61. Remiantis taikytina Italijos teise, suma, kuria prisidedama prie atliekų šalinimo išlaidų padengimo, grindžiama naudojamų patalpų ar atvirų erdvių plotu bei numatomo atliekų kiekio koeficientais, nustatytais pagal pastato naudojimo paskirtį.

62. Šie du veiksniai nesuteikia aiškaus pagrindo priekaištams. Naudojamų patalpų plotas ir jų naudojimo paskirtis iš principo leidžia daryti pagrįstas išvadas dėl galimo atliekų kiekio, ypač kai atitinkami duomenys yra žinomi iš patirties.

63. Nors jie lemia tokią išlaidų paskirstymo kategorijoms sistemą, kuria neatsižvelgiama į konkretų atliekų susidarymą, kompetentingos valstybių narių institucijos gali, įvertinusios tikslesnio išlaidų paskirstymo privalumus ir trūkumus, nuspręsti teikti pirmenybę šiai sistemai.

5. Dėl atsižvelgimo į ekonominį pajėgumą

64. Vis dėlto iš to, kas išdėstyta, neišplaukia, kad viešbučiams numatytų sumų mokėjimas nėra kritikuotinas. Iš esmės jis grindžiamas koeficientais, nustatytais atsižvelgiant į patalpų naudojimo paskirtį. 2006 m. šis koeficientas aštuonis kartus, o 2007 m. devynis kartus buvo didesnis už koeficientą, taikytą privačiais tikslais naudotoms patalpoms. Šiam vertinimui pagrįsti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tik nurodė tai, ką per procedūrą nacionaliniame teisme paaiškino viešbučių bendrovės, kurios yra ieškovės, t. y. kad jis grindžiamas ne atliekų, galinčių susidaryti dėl jų veiklos, kiekiu, bet jų ekonominiu pajėgumu.

65. Atliekų gamintojo ekonominis pajėgumas neturi tiesioginio ryšio su dėl jo veiklos susidarantių atliekų kiekiu. Nors negalima atmesti, kad dėl didelio ekonominio pajėgumo bendrovių veiklos susidaro ypač dideli kiekiai atliekų, taip gali būti ir priešingos prielaidos atveju. Labai tikėtina, kad didelis rentabilumas pagrįstas būtent tausiu išteklių naudojimu.

66. Socialiniu požiūriu ekonominis pajėgumas negali pateisinti didesnių mokesčių. Principu „teršėjas moka“ siekiama, kad visi

socialiniai sluoksniai savo veiksmais siektų kuo labiau išvengti žalos aplinkai. Taigi su šiuo principu nesuderinamas tiesioginis tam tikrų vartotojų kategorijų, kurios yra mažiau turtingos arba produktyvios, atleidimas nuo išlaidų, susijusių su tarša dėl jų veiklos. Tačiau tai nepanaikina būtinybės atsižvelgti į šias išlaidas – ypač jeigu tarša yra neišvengiama gyvenimo būdo dalis – apskaičiuojant galimas socialinės paramos priemones. Taip būtų užtikrinta principo „teršėjas moka“ skatinimo funkcija.

67. Iš to išplaukia, kad ekonominis pajėgumas yra aiškiai netinkamas kriterijus įgyvendinant principo „teršėjas moka“.

6. Dėl kitų nurodytų kriterijų

68. Viešbučių bendrovės, kurios yra ieškovės, vykstant pagrindiniam procesui reikalavo atsižvelgti į kambarių užimtumo procentą, į tai, ar teikiamos maitinimo paslaugos, į veiklos sezoniškumą bei į tarnybinių patalpų, kuriose negyvenama, plotą.

69. Gali būti, kad šie kriterijai leidžia daryti išvadas dėl numatomų atliekų kiekio ir todėl jie nėra aiškiai netinkami įgyvendinant principą „teršėjas moka“. Tačiau nėra akivaizdžiai klaidinga atsisakyti taikyti šiuos kriterijus. Dėl šios priežasties į juos neprivaloma atsižvelgti apskaičiuojant mokėtinas sumas.

V — Išvada

70. Todėl Teisingumo Teismui siūlau į prejudicinį klausimą atsakyti taip:

„2006 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/12/EB dėl atliekų 15 straipsnyje įtvirtintas principas „teršėjas moka“ turi būti aiškinamas taip, jog jis draudžia nacionalinės teisės nuostatas, kuriomis privatiems asmenims, neturintiems pakankamai pagrįsto ryšio su atliekų susidarymu, nurodoma padengti aiškiai neproporcingas atliekų šalinimo išlaidas.“